

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1990

Número 42

SUMARIO

Nota de la secretaria.	7
Exposición inaugural del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el Seminario sobre "Los temas CEPAL-Prebisch".	8
La naturaleza del "centro cíclico principal". <i>Celso Furtado.</i>	11
Morfología actual del sistema centro-periferia. <i>Jan Křákal.</i>	17
Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch. <i>Aldo Ferrer.</i>	27
El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. <i>Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta.</i>	35
Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo. <i>Eric Calcagno.</i>	55
Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado. <i>David Ibarra.</i>	69
El Estado y la transformación productiva con equidad. <i>Eugenio Lahera.</i>	97
El desborde inflacionario: experiencias y opciones. <i>Felipe Pazos.</i>	121
Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria. <i>Héctor Assael.</i>	141
Integración latinoamericana y apertura externa. <i>Germánico Salgado.</i>	147
Presente y futuro de la integración centroamericana. <i>José Manuel Salazar.</i>	171
Las economías de viabilidad difícil. <i>Arturo Núñez del Prado.</i>	199
La economía mexicana en el fin del siglo. <i>Miguel Sandoval Lara y Francisco Arroyo García.</i>	217
Economía y felicidad. <i>María Concepción Tavares.</i>	235
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	246
Publicaciones recientes de la CEPAL.	247

Integración latinoamericana y apertura externa

Germánico Salgado*

La integración económica de la región parece haber tenido un punto de inflexión a comienzos de 1984, momento desde el cual se han multiplicado las iniciativas que han dado dinamismo a un proceso que languidecía. Según el autor, este nuevo impulso a la integración es una respuesta regional a un mundo que parece marchar a su articulación en grandes agrupaciones económicas.

Pueden distinguirse dos etapas en este proceso de reactivación; la primera, que puede caracterizarse como prudente y más bien timorata y la segunda, se inicia con el acuerdo entre Argentina y Brasil a mediados de 1986. En esta última etapa se percibe la intención de acelerar y profundizar la integración económica recurriendo a nuevas modalidades o a una apertura mucho mayor y de ritmos más rápidos.

Las manifestaciones de apertura de las economías de la región son cada vez más frecuentes, de modo que la integración económica debe verse más bien como una derivación de una actitud de alcance más general que pretende desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo. Incluso se ha liberalizado primero el comercio con terceros, de suerte que lo sucedido con la integración regional no es sino una extensión de lo que ha acontecido en general con los regímenes de comercio exterior. Por otra parte, no se registra un progreso significativo en campos de importancia crítica para la reintegración, como los sistemas de compensación de pagos y de apoyo al balance de pagos.

¿Es conciliable una apertura indiscriminada a la economía internacional con una integración regional? Al profundizar ambos procesos puede suponerse que habrá que optar por dar preferencia a uno u otro, salvo que se determinen niveles de apertura y selectividad de actividades que los hagan compatibles. El autor concluye que sin un margen de preferencia significativo sería inútil plantearse una integración de mercados y menos aún una integración de producción.

Una integración selectiva sería más fácil de conciliar con la tendencia general de apertura. Los aspectos de los procesos de integración en los que sería conveniente concentrarse incluyen las corrientes más dinámicas del comercio intrarregional y el desarrollo de actividades con un alto contenido de conocimientos y de aquellas que son críticas para avanzar en la transformación productiva.

*Consultor ecuatoriano especializado en políticas de integración regional.

I Recuerdo y homenaje

En los últimos años ha rebrotado en América Latina el interés por la integración económica. La coyuntura ha seguido siendo adversa, pero ha podido más al parecer la incertidumbre ante el futuro y la conciencia de la *capitis diminutio* que ha sufrido América Latina en el concierto internacional. Superficialmente hay algo en común entre este momento y la lejana época en que tomaron forma los primeros empeños de integración de la región, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960, y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1961, en cuyo nacimiento tuvieron una influencia determinante la subscripción del Tratado de Roma (1957) y el dinamismo con que comenzó la Comunidad Económica Europea (CEE). Ahora el acicate viene de una marea que tiene múltiples manifestaciones, entre las cuales, otra vez, la CEE con su Acta Unica Europea, es quizá el ejemplo más relevante.

Pero hay diferencias. A finales de los años cincuenta, la personalidad del Dr. Raúl Prebisch y el pensamiento de la CEPAL inspiraron una acción promotora que siguió un curso ordenado, con una clara visión de sus objetivos. Al final, ni la ALALC ni el Mercado Común Centroamericano recogieron fielmente las tesis de Prebisch en sus estatutos fundacionales, y eso fue a la postre desafortunado.¹

Pero ni esas discrepancias, ni el curso accidentado y frustrante que tuvieron después esos empeños deben hacer olvidar que la gestación de la integración latinoamericana reposaba sobre un fondo de reflexión madura acerca de los requisitos para un sano desarrollo de la región. Una América Latina vertebrada, con todas sus partes en íntima vinculación gracias a la integración, era la imagen en la que insistía Raúl Prebisch. Se refería a ella cuando hablaba de la *generalidad* de la integración regional, término con el cual quería destacar la necesidad de que la fórmula elegida diese cabida a todos los países

¹Véase Germánico Salgado, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/ 1084), Santiago de Chile, abril de 1979, pp. 87-133. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 79. i.i.g. 2.

latinoamericanos, con tratamientos distintos según su condición, sin exclusiones ni segmentaciones,² con la única excepción de Centroamérica, para la cual admitía temporalmente la conveniencia de una integración subregional. Nunca más la integración en Latinoamérica pudo volver a plantearse en esos términos de globalidad, aun cuando no se haya dejado de rendir tributo desde entonces al viejo modelo al señalar como objetivo remoto el mercado común latinoamericano o el mercado regional.

Ahora, en un contexto de feroz inestabilidad, una América Latina apremiada al extremo ha retomado la búsqueda de su unión. No existe ya, como se ha dicho, la visión de conjunto. Son una serie de intentos, audaces e imaginativos algunos; otros, al borde de la improvisación. Es evidente que hay en ellos un elemento de respuesta precaria a una situación difícil e incierta. Es también claro que hoy más que nunca nos haría falta apoyarnos en un proyecto regional colectivamente decantado.

II

Nuevamente, la integración...

Cuando, en enero de 1984, tuvo lugar en Quito la Conferencia Económica Latinoamericana, sus exhortaciones a la integración parecían ser, una vez más, el tributo que ritualmente había que entregar al mito de la unión latinoamericana. Como era la regla, la admonición debía muy pronto desvanecerse sin efecto perceptible. Pero esta vez, al parecer, no sucedió así: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) puso en marcha poco después la Rueda Regional de Negociaciones, el Grupo Andino aceleró la preparación de su reforma del Acuerdo de Cartagena, Brasil y Argentina en brevísimo tiempo iniciaron un Programa de Integración y Cooperación Económica, que se separaba de todos los cánones usuales. Hasta en Centroamérica, pese a las divisiones y a la tensión, se abrió paso un nuevo espíritu con el Acuerdo de Esquipulas II y la aprobación en Guatemala del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otros órganos afines. Incluso en la Comunidad del Caribe (CARICOM), el consenso de Nassau de 1984 significó un esfuerzo genuino por superar los obstáculos que han entrabado el comercio intraregional. Por cierto, abundaban las manifestaciones de una acción conjunta latinoamericana en el terreno político o de política económica: el Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora,

el Grupo de Apoyo y, después el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido también como Grupo de los Ocho. No han faltado tampoco decisiones que abran rumbos a una política exterior de cooperación regional, como el programa de México con Centroamérica, la facilidad petrolera del acuerdo de San José y el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia del Grupo de los Ocho en relación con Centroamérica.

Y las manifestaciones de ese renovado interés en la integración y la cooperación han continuado luego, con mayor intensidad y audacia en los planteamientos, como se tendrá ocasión después de revisar brevemente.

Ciertamente, no fue obra de la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito el haber desencadenado esta oleada de iniciativas; estaba en el ambiente de la región una honda preocupación por el futuro, que se ha traducido en una revalorización de los empeños de integración y las iniciativas de solidaridad.

Sobran razones para esa preocupación. Es difícil imaginar una coyuntura más difícil que la que ahora atraviesa América Latina. El problema de la deuda es omnipresente, y en el primer plano comienzan apenas a insinuarse otros problemas de la región, que pueden tener consecuencias mucho más graves en un plazo mediano. Por lo pronto, pueden hacer mucho más difícil que alguna vez podamos superar el apremio financiero. Es el caso del rezago científico y tecno-

²Naciones Unidas, *El mercado común latinoamericano* (el CN. 12/531), México, D.F., julio de 1959, p. 12. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59. II.G. 4.

lógico de casi todos los países de la región, que se ahonda cada vez más y es ya un lastre terrible para conseguir una incorporación dinámica a la economía internacional. Hemos perdido participación en la expansión del comercio mundial y, concretamente, en las exportaciones de manufacturas. En términos relativos, ha decaído la importancia de la región para la inversión extranjera. Por conocidos, resulta casi innecesario repetir los síntomas ya perceptibles del progresivo deterioro de la posición de América Latina y, en general, del mundo en desarrollo en cuanto productores de materias primas: exceso evidente de oferta ante una demanda que tiende a crecer débilmente, a causa, entre otros hechos, de la desmaterialización de la producción que exige cada vez más información y conocimiento y menos recursos naturales. En cuanto productores industriales, no son mejores las perspectivas, ya sea interviniendo en las primeras etapas de elaboración de los recursos naturales o como exportadores de productos con tecnologías maduras. En uno o en otro caso el proteccionismo de los grandes mercados pone límites agobiantes a las posibilidades de expansión.

Y ésta es sólo una faz de las restricciones económicas que la región no ha podido vencer. Agréguese a ello la inestabilidad económica que aqueja a casi todos los países, las alternativas traumáticas de las políticas de ajuste, el estancamiento de la producción, con su secuela de alta desocupación, y se tendrá una parte de la explicación de la desmoralización creciente de los elementos mejor preparados de la población, especialmente los jóvenes. Ese triste período de represión política incontrolada de los años setenta dejó en muchos países, además, una huella imborrable. A ese recuerdo se suma ahora la vivencia de esta época de continuo apremio, fronteriza con el caos en algunos países. No es extraño que recomience en ellos el éxodo de los mejor formados hacia los países ricos. Antes la causa era la represión o la violencia; ahora es, sobre todo, el desempleo, la incertidumbre y la falta casi absoluta de horizontes.

Naturalmente, no en todas partes los problemas llegan a esos extremos, y en ciertos países es posible que las perspectivas sean, incluso, alentadoras. Pero la gran mayoría de la población de la región está realmente viviendo una situación penosa, que se prolonga, además, por casi una dé-

cada. Para esta mayoría, la breve alusión que hemos hecho de sus vicisitudes no es tendenciosa ni exagerada. Es cierto que al otro lado de la balanza habría que poner hechos favorables, como la generalización de formas políticas democráticas, que son, sin duda, un activo. Pero tampoco cabe olvidar que, al mismo tiempo, muchos países de la región han sufrido o sufren todavía flagelos como la violencia política o el narcotráfico.

He cargado intencionadamente las tintas al presentar este cuadro, porque creo que la explicación de mucho de lo que sucede ahora en América Latina hay que buscarla en la sedimentación que ha dejado en el hombre latinoamericano, ciudadano del Estado llano o conductor político, esta cadena de vicisitudes y problemas. Frente al mundo, especialmente al mundo industrial, el latinoamericano se siente un ser en acoso, que ha perdido, además, la solidaridad de todos los otros pueblos pobres. Pese a ciertas manifestaciones recientes de atención por parte de los Estados Unidos, el latinoamericano percibe que los problemas de la región son cada vez menos importantes para ese país y los restantes países ricos. No hay mejor símbolo de esta actitud que el título de un libro recientemente editado en Colombia y que resume el contenido de un seminario. Se llama *América Latina se ha quedado sola*.³ Incluso en lo que tiene de lirismo, refleja un estado de ánimo al que hay que volverse para encontrar la razón de ser de ciertas particularidades, como se tendrá ocasión de advertir en lo que sigue.

Una de ellas es este renacimiento de la motivación de la integración, cuando ésta había vegetado durante décadas sin merecer la atención sino de unos pocos obsesionados, y cuando las circunstancias, especialmente la profundidad del desequilibrio macroeconómico que aqueja casi por igual a todos, hacen particularmente difícil embarcarse en una construcción tan laboriosa. Evidentemente, el interés ha vuelto, no sólo porque se ha impuesto la lógica de la acción conjunta o de la escala de producción, sino porque estaba vivo el ejemplo de los países más poderosos que se han organizado ya en bloques integrados o procuran hacerlo. El examen de la economía in-

³Alvaro Tirado Mejía y otros, *América Latina se ha quedado sola*, Bogotá, Santillana, 1989.

ternacional de estos años muestra de modo tan manifiesto las señales de tensión de una intensa lucha competitiva — hoy, sin duda, más marcadas que la propia rivalidad política, que tiende a atenuarse —, que resulta natural el recurso a la unión para ganar poder. Jacques Delors, uno de los gestores de la conmoción a que ha llevado al Acta Unica Europea, expresa claramente esa motivación al señalar que los países firmantes del Acta se hallan inmersos en una carrera mundial en la que se juegan su supervivencia económica y, en definitiva, su capacidad de expresión y acción política.⁴

Esa es la versión de un europeo que, como se señaló, ha sido motor del Acta Unica Europea. Según ésta, a finales de 1992 se habrá establecido el mercado interior en la Europa de los Doce, es decir, “un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada...”⁵

El temor de que el Acta Unica Europea, suscrita en 1986, fuese la vía para construir la “fortaleza europea”, cerrada y protegida, fue seguramente una de las razones que indujeron a los Estados Unidos a subscribir con Canadá un Acuerdo de Libre Comercio (1988).

Ese recelo y la evidente preocupación de aquel país por el avance hasta ahora imparable del Japón como exportador de alta tecnología, explicarían las negociaciones que al parecer se han llevado a cabo últimamente con México para constituir alguna modalidad de zona de libre comercio. Se hablaba del interés de los Estados Unidos en incorporar a Latinoamérica a un arreglo semejante, pero fue una real sorpresa el planteamiento reciente del Presidente Bush, que extendía a toda América — Norte, Central y Sur — la iniciativa de la zona de libre comercio. Su intención es inequívoca: el Presidente Bush proponía, en efecto, iniciar el proceso de creación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico que se extendiera desde el Puerto de Ancora-

ge hasta Tierra del Fuego.⁶ Retorna, así, en circunstancias muy distintas, una invitación que América Latina ya conoció al finalizar el siglo pasado por intermedio del Secretario de Estado Blaine.

Japón, por su parte, tiene en la cuenca del Pacífico un espacio donde estructurar progresivamente un bloque de países en el que podrá actuar como núcleo. Sin modelos formales de integración, son ya estrechas sus relaciones económicas con la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN). La propia ASEAN, que tampoco tiene una estructura formal de integración, funciona para todos los efectos como si la tuviera. El Japón mira, además, más allá, hacia el gran anfiteatro que es el ámbito vital de sus negocios, congregado hoy en la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico.

Los cambios vertiginosos de los últimos meses abren, además, interrogantes dramáticas sobre la evolución futura de la CEE. La reunificación de Alemania significaría, de hecho, la incorporación de la República Democrática Alemana, y es de esperar que la CEE establezca algún tipo de relación con otros países del Este, especialmente Hungría, Polonia y Checoslovaquia.

Tal como hoy emerge de los turbulentos años ochenta, el mundo es un haz de agrupaciones de Estados — bloques es la mejor palabra para expresar su cohesión creciente —, aglutinados alrededor de los Estados Unidos, Europa occidental, la Unión Soviética que surgirá de la *perestroika*, y el Japón. China y la India están hoy en un segundo plano discreto, pero no hay proyección al futuro que pueda olvidar que tendrán un sitio decisivo en el escenario internacional con sus miles de millones de habitantes.

Evidentemente, una América Latina fragmentada no puede tener en ese mundo sino un destino subordinado y pasivo. Lo que está sucediendo con ese rebrote de motivaciones a la integración es, sobre todo, una respuesta que América Latina ha dado a un mundo que parece marchar inexorablemente a su articulación en grandes agrupaciones de Estados, tomen éstas la forma de mercados comunes o, lo que es también probable en algún caso, de asociaciones de Estados de carácter federal o confederal.

⁴Paolo Cecchini, “Prólogo”, *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 9.

⁵Artículo 13 del Acta Unica Europea, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, enero-junio de 1989.

⁶Discurso dado el 27 de junio en Washington, D.C.

III

Los dos momentos de la reactivación

En verdad es desconcertante lo que ha sucedido con la integración latinoamericana en estos últimos años. El proceso que hemos calificado como renacimiento de la integración reconoce en realidad dos momentos bastante diferentes. Un primer período, de tibio despertar, en el que se procuró salvar del estancamiento o regresión a los empeños existentes, fundamentalmente a la ALADI, el Grupo Andino y la CARICOM. En esa etapa, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) vivía las consecuencias de sus conflictos armados y muy poco se podía hacer para motivarlo. Se consiguió mantenerlo formalmente vivo, y eso ya fue bastante. En lo que respecta a las otras tres agrupaciones, en ese período se pone en marcha la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI, se define progresivamente y se negocia la reforma del Acuerdo de Cartagena y se llega al consenso de Nassau en una Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado de la CARICOM. Esta última se celebró a mediados de 1984. La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI se originó en 1985 y culminó, en su fase preparatoria, en 1987, que es también el año en que se suscribe el Protocolo de Quito que reforma el Acuerdo de Cartagena. Por lo mismo, esta primera etapa de prudente y más bien timorata reactivación va de 1984 a 1987.

El segundo momento o etapa, que rompe radicalmente con la inercia anterior, se caracteriza por la intención de acelerar y profundizar la integración económica, recurriendo ya sea a modalidades distintas o simplemente a una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos. Sin duda corresponde a este género de iniciativas el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, suscrito a mediados de 1986, es decir, cronológicamente, en las postrimerías de la que hemos llamado primera etapa. Por su carácter selectivo, que lo distingue de las fórmulas usuales de integración, y su inequívoca audacia, merece que se lo singularice como parte de esta etapa más innovadora. A

dicho programa se asoció Uruguay, en términos todavía generales, según el acta de Alvorada de 1988.⁷

A la mencionada etapa corresponden de modo más definido iniciativas recientes que han cambiado, al menos formalmente, los empeños de integración a los cuales se ha hecho referencia. Cronológicamente, la primera de estas iniciativas es el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, suscrito en noviembre de 1988, por el cual los dos países se obligan a establecer una zona de libre comercio de alcance general en un plazo de 10 años. Le sigue la aprobación del Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino mediante la Declaración de Galápagos, emitida por la Reunión Cumbre de Presidentes Andinos de diciembre de 1989. En comparación con lo que disponía el Protocolo de Quito, o Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, firmado en 1987, el presente diseño estratégico acelera considerablemente la constitución de la unión aduanera y supone, además, una rápida revisión de los programas industriales y otra serie de pasos que también tendrían que darse bastante antes que las previsiones del protocolo. Esta iniciativa, que significa una aceleración radical de la integración andina, estuvo precedida por acuerdos entre Venezuela y Colombia, y de estos países con México, Centroamérica y el Caribe, para intensificar las relaciones comerciales. También en diciembre de 1989 toman forma en la ALADI iniciativas para ampliar el alcance de ciertos instrumentos y acelerar la Rueda Regional de Negociaciones. Fruto de esa nueva actividad es la aprobación, en junio de este año, del acuerdo regional mediante el cual se profundiza substancialmente la Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

⁷ Las modalidades de asociación se establecerán progresivamente más adelante. Por lo pronto, se han firmado tres protocolos al respecto.

IV

El momento de la cautela

El contraste entre las dos épocas no puede ser más notorio. A la primera, es plenamente aplicable la caracterización que hace Juan Mario Vacchino del ánimo que tenía entonces la acción buscada, a saber: "...dar comienzo a una nueva fase, más operativa, pragmática y adecuada a las condiciones de un escenario internacional cuyos perfiles no son fáciles de establecer con cierta precisión en un horizonte de largo plazo".⁸ Evidentemente no se buscaba un cambio revolucionario en los esquemas de integración y, en el mejor de los casos, lo que se procuraba era que éstos funcionaran, para poder superar así el estancamiento.

Como ya se indicó la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI corresponde a este género de iniciativas. De la resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que dispuso la creación del mecanismo (marzo de 1985) a la adopción del programa para establecer un sistema regional de comercio y pagos (marzo de 1987), pasaron exactamente dos años y, en realidad, aún hoy siguen siendo escasos los resultados concretos de la Rueda. El programa puesto en marcha en 1987 incluía varias acciones específicas: profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio, el compromiso de dismantelar las restricciones arancelarias, y la creación de un mecanismo para atenuar los desequilibrios del intercambio.

Como se advierte, el contenido previsto para la Rueda Regional de Negociaciones es sintomático de una actitud más abierta y decididamente orientada a la intensificación del intercambio regional que la que hasta entonces había prevalecido en la ALALC y luego en la ALADI. Sin embargo, las negociaciones iniciales se abordaron con reservas y los resultados no correspondieron a las expectativas.

En la Preferencia Arancelaria Regional —la preferencia latinoamericana que tanta atención

recibió cuando se negoció el tratado de la ALADI— se llegó a una preferencia básica de 10% entre los países de igual clase, en tanto la preferencia máxima alcanzó 22% para los países mediterráneos. Son concesiones útiles, pero no suficientes para provocar cambios notorios en el intercambio.

En sus primeras decisiones, en el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio se planteó la ambiciosa meta de desviar hacia la región 30% del comercio de importación desde terceros países, con preferencias básicas de alrededor de 60%. Esas aspiraciones iniciales se redujeron considerablemente en el curso de las negociaciones, especialmente las relativas a los porcentajes de desviación del comercio de terceros: éstos quedaron en montos variables que iban de 2 a 20% según la clase de países, ciertamente muy por debajo del 30% previsto originalmente.

El resto de los elementos del acuerdo corría el riesgo de convertirse en letra muerta. La eliminación de las restricciones no arancelarias no parecía viable para algunos países, que se apoyaban en esos instrumentos para defenderse de sus problemas de balance de pagos; el acuerdo incluía además múltiples excepciones, que reducían de todos modos su efectividad. Aparte de haber avanzado en definiciones generales, es muy poco lo que se ha hecho para llevar a la práctica el mecanismo que permita atenuar los desequilibrios del comercio regional. Y más reducido es aún el camino recorrido para poner en marcha mecanismos de apoyo del balance de pagos o sistemas de regulación de las compras estatales, dos temas incluidos en la Rueda Regional de Negociaciones por su importancia crítica para la integración regional.

En la ALADI, los elementos más dinámicos han seguido siendo los acuerdos de alcance parcial, y en el futuro pueden llegar a serlo también los acuerdos de complementación. Basta citar, a modo de ejemplo, los acuerdos que vinculan al Uruguay con Argentina, y a Brasil con México; los que incorporan materias negociadas en el tratado de integración entre Argentina y Brasil; los acuerdos de complementación celebrados en-

⁸Juan Mario Vacchino, "Esquemas latinoamericanos de integración. Problemas y desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, ICI/CEPAL, enero-junio de 1989, p. 69.

tre Argentina y Colombia y este país y Perú, y los que recientemente se han acordado entre Colombia y Venezuela. Desafortunadamente, no hubo progresos en la habilitación de sistemas que permitan la convergencia de las acciones de alcance parcial en una acción envolvente multilateral. Si los instrumentos multilaterales como el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio y la PAR no llegasen a influir en el comercio de modo decisivo —para lograrlo harían falta, en efecto, preferencias cuantitativamente significativas, aplicables a un ámbito amplio de intercambio, es decir, no limitado por la frondosidad de las excepciones actuales—, el futuro más probable de la ALADI sería el de un sistema de integración en el que coexistirían varias velocidades, con las dificultades que pueden esperarse de la existencia de una compleja red de relaciones bilaterales.

Como se verá después, hay la posibilidad de que los instrumentos multilaterales se revaloricen y el sistema trabaje con mayor dinamismo que en el pasado. Esa, al menos, es la tónica prevaleciente hoy, en evidente contraste con un pasado reciente en que predominaba una cauta parsimonia, particularmente en los países mayores.

Pese a todas las limitaciones, el comercio dentro de la ALADI creció en 1988 y 1989. En este último año, la cifra provisional del total de las exportaciones intrarregionales fue de 10 238 millones de dólares, con un crecimiento de 10.5% respecto de 1988. En este último año, el valor de las exportaciones intrarregionales creció 12.5% con respecto a 1987, lo que indica una tendencia más o menos regular de recuperación desde la bajísima cifra que registró en 1983 (7 016 millones de dólares). Brasil y Argentina originaron más de la mitad de las exportaciones en 1988 (56.3%), y buena parte del incremento se explica por la dinamización del comercio entre esos dos países. Se mantuvieron las fuentes del desequilibrio del comercio entre los miembros, y en 1988 Brasil siguió concentrando saldos acreedores (más de 1 900 millones de dólares a finales de 1988).

En la situación actual, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, o Protocolo de Quito, ha pasado a tener casi exclusivamente un valor histórico, ya que ha sido superado en lo fundamental por el diseño estratégico en los tér-

minos aprobados en la Reunión de Galápagos. De todos modos, conviene examinar brevemente las características de la reforma acogida en 1987, porque ofrece un contraste interesante con las actitudes hoy en boga.

La reforma del Acuerdo de Cartagena, consagrada en el Protocolo de Quito de mayo de 1987, es la rectificación de un modelo de integración económica que incorporó las concepciones técnicas sobre la integración que habían aflorado en América Latina luego de una década de experiencias en ALALC y el MCCA. Con su énfasis en una programación industrial selectiva, desarrollaba los antiguos planteamientos de Prebisch y la CEPAL que no habían podido plasmarse ni en la ALALC ni en el MCCA. El Acuerdo de Cartagena era, por lo mismo, el prototipo de una integración hecha para apoyar una política de sustitución de importaciones; no excluía, en absoluto, la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo, pero tampoco hacía explícito ese objetivo, ya que la finalidad primera de la integración era, justamente, construir un mercado interno mayor.

Las fallas que impidieron que el Acuerdo de Cartagena alcanzara sus fines han sido examinadas profusamente, y no hace falta volver a ellas en esta ocasión. Basta señalar que, formalmente, el Grupo Andino se vio enfrentado a la necesidad de reformar su estatuto cuando se había hecho evidente que no era posible aprobar un arancel externo común y llegar a la unión aduanera⁹ que establecía el Acuerdo de Cartagena. De entonces data el proceso de reforma que culminó con el Protocolo de Quito, esto es, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena. La preparación y negociación de la reforma se prolongaron, como se ha dicho, por largos años. El producto final, el Protocolo de Quito, reformó el Acuerdo de Cartagena en la siguiente forma:

i) Redujo las exigencias originales en cuanto a plazos, dejando algunos indefinidos, como el de la adopción de un arancel externo común. Permitió además regímenes restrictivos, como el de comercio administrado, que de hecho limitó el

⁹Las corrientes de apertura externa que comenzaron entonces (últimos cinco años de la década de 1970) en América Latina y dentro del Grupo Andino, explican en parte la imposibilidad de llegar a acuerdos relativos al nivel del arancel.

ámbito de aplicación del programa de liberalización.

ii) Varias de sus estipulaciones (especialmente acuerdos de complementación entre dos o más países, listas de comercio administrado por países) admiten arreglos bilaterales, lo cual quebró, como sucedió en la ALADI, la unidad del sistema multilateral del acuerdo original.

iii) La programación industrial perdió el carácter central que tenía en el Acuerdo de Cartagena. El Protocolo de Quito recoge varias modalidades de programación industrial, pero era evidente que su utilización sería muy limitada y poco efectiva, particularmente por el hecho que tendía a convertirse en regla, de no asignar industrias a países determinados.

El protocolo modificatorio tuvo el mérito de romper un *impasse* de varios años, que había restado credibilidad al acuerdo y había conducido a múltiples incumplimientos. El Acuerdo de Cartagena había asumido un carácter más definitivamente comercial que antes, y había visto debilitarse su instrumento de compensación básico, la programación industrial, potencialmente responsable de la equidad en el aprovechamiento de la integración. Pero sus órganos pudieron tra-

bajar normalmente y acudir a una renovada validez jurídica del acuerdo para reducir los incumplimientos y violaciones.

Eso sucedió, en efecto, pero la aplicación de las listas de comercio administrado y las cláusulas de salvaguardia, como podía preverse, significaron trabas serias para la recuperación del comercio. Las exportaciones intrarregionales aumentaron fuertemente en 1987 (de 662 millones de dólares en 1986 a 1 054 millones en 1987), pero descendieron ligeramente para mantenerse casi estacionarias en 1988 y 1989 (974 y 957 millones de dólares, respectivamente).

Era claro que sin la supresión de las listas de comercio administrado, o al menos su reforma, era imposible reactivar la integración andina. Pero ese, al igual que la revisión de los programas industriales que se habían aprobado en los años setenta, era un tema conflictivo, que era preciso reformar por razones técnicas. Hacia fines de los años ochenta se había hecho manifiesto ya que el protocolo había postergado la solución de algunos problemas fundamentales —entre ellos, la misma definición de los objetivos reales de la fórmula—, y había creado otros que requerían solución urgente, como es el caso ya mencionado del comercio administrado.

V

El vía crucis de América Latina; el acicate para el cambio

Esta desconcertante etapa de cambio radical es, según mi parecer, la resultante de varias circunstancias por las que atraviesa ahora la región, con una generalidad que ha dejado de ser sorpresiva, pero que es, sin duda, insólita. Sacrificando los matices y gradaciones en aras de la claridad, esos hechos serían los siguientes:

i) La percepción de una pérdida de solvencia, influencia y prestigio en la esfera internacional, con su inevitable consecuencia: el deterioro de la capacidad de negociación. Un elemento de esa percepción es la conciencia de un retraso creciente en las actividades que concentran el potencial de innovación tecnológica de las sociedades mo-

dernas, hoy en rápida transformación por obra de esa y otras fuerzas.

ii) El advertir que una internacionalización avasalladora de la vida económica obliga a repensar los esquemas de política económica con los que hasta ahora ha funcionado la región, y a adoptar aquél o aquéllos que sean más adecuados para sacar partido de las corrientes más dinámicas de la economía mundial, asimilar las nuevas tecnologías y generar endógenamente una capacidad propia de innovación y de gestión productiva. La conciencia del anacronismo de las actuales estructuras y de la inevitabilidad de asumir una participación activa en la economía interna-

cional para aprovechar su capacidad impulsora, con todos los riesgos que eso pueda traer, es el cuadro mental que está detrás de las posiciones de la llamada "apertura" que hoy predominan en la región, con toda una gama de variantes críticas y acriticas.

iii) La influencia ejercida, o las condiciones impuestas, por los centros rectores de la vida económica internacional para obtener esa "apertura" —tan a fondo y tan rápidamente como lo crean factible— como requisito para acceder a soluciones de los problemas de apremio financiero que hoy vive la región. No es ningún secreto que el Gobierno de los Estados Unidos y los de otros países acreedores, sea directamente o a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), impongan la "reforma de políticas" o el "ajuste estructural" como condición para iniciar negociaciones relativas a la aplicación del Plan Brady. La renegociación encaminada a encontrar alivio al dogal de la deuda externa es, por cierto, un señuelo poderosamente efectivo.

iv) La conciencia de la identidad existente entre los pueblos latinoamericanos, que se ha afirmado con la evolución reciente, en la que se advierten múltiples analogías y afinidades, entre las cuales cabe destacar el restablecimiento de las instituciones democráticas en las naciones que en los años sesenta y setenta estuvieron sometidas a gobiernos dictatoriales. Experiencias penosas que se viven en común, como los apremios provocados por la deuda externa, también han contribuido a esta aproximación creciente. Por esas razones, ésta parece ser una circunstancia especialmente propicia para las motivaciones políticas de la cooperación y la coordinación entre los Estados latinoamericanos. Desafortunadamente, las restricciones de balance de pagos y la inestabilidad, propias de esta época de apremio en la región, crean a su vez condiciones adversas para la continuidad que requieren las políticas de integración económica.

v) El darse cuenta de que una característica

de la época que vamos a vivir es una reagrupación de fuerzas a nivel internacional para intervenir, con peso y el máximo posible de autonomía, en la "carrera mundial" a la que se refería Delors en la frase citada en páginas anteriores. Esta carrera puede ser una prueba de capacidad competitiva y será, en todo caso, un enfrentamiento de poderes económicos, respecto del cual es cada vez más evidente la necesidad de prepararse, reuniendo fuerzas y capacidades mediante la integración económica y si fuese necesario, también mediante la integración política. De ello depende algo mucho más importante que la posibilidad de competir: parafraseando a Delors, podría decirse que está en juego la "supervivencia económica" e incluso la "capacidad de expresión y acción política", es decir, la soberanía.

Me parece que este conjunto de percepciones y preocupaciones tiene un sitio en la conciencia colectiva, de la cual emergen tesis políticas y económicas nuevas o novedosas que ganan rápidamente adhesión e incluso popularidad en la región. Ese carácter tiene la tesis de la "apertura" en cuanto vía de inserción en la economía internacional. Parecida acogida encuentran las concepciones liberales que insisten en un Estado reducido y subsidiario. Más allá de las ideologías, de ese trasfondo de sentimientos colectivos también ha surgido la revalorización de la solidaridad y cooperación políticas y su concreción en iniciativas de acción conjunta. La conveniencia de la integración volvió a ocupar un sitio en el primer plano, y eso puede explicar esta etapa de decisiones rápidas y audaces en las políticas de integración, justamente el campo donde en el pasado más lentamente y con más cautela hemos actuado. No cabe ignorar, no obstante, las dificultades graves que esas políticas tendrán que enfrentar mientras se prolongue la crisis financiera y persistan las contradicciones a que pueden verse expuestas si la apertura al mundo no se concilia con la integración en el ámbito regional. Esta última es la preocupación fundamental de las páginas que siguen en este artículo.

VI

Una súbita audacia: vitalidad y contradicciones de la reactivación

Entre esos dos momentos, y con breve tiempo de gestación, surgió el acta para la integración argentino-brasileña firmada en julio de 1986, el paso inicial de una de las iniciativas más originales de la integración latinoamericana. Al menos para los que no estuvieron en los entretelones de su creación, ésta fue también una sorpresa que acicateó repentinamente el interés por la integración de la región. La novedad y la audacia de la fórmula, que rompía con todos los esquemas tradicionales impuestos por la teoría clásica de la integración y por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), era en sí motivo suficiente para la expectativa que suscitó. Pero su principal efecto fue la sacudida que significó para la estructura de relaciones políticas y económicas en que se había inmovilizado la región, y especialmente América del Sur, durante largos años. El funcionamiento de la ALALC, y posteriormente de la ALADI, era una de sus manifestaciones. Si el triángulo formado por Argentina, Brasil y México lo hubiese deseado, se habría dinamizado el comercio y la integración productiva en toda la región. El acta argentino-brasileña significaba un cambio radical; podía implicar tanto una ruptura con la ALADI como una inyección de vitalidad; por el contenido de la acción de los dos países pronto fue claro que se trataba de esto último,¹⁰ si los otros países respondían al reto. Para las viejas concepciones de la geopolítica, la conmoción fue todavía más evidente. Parecían quebrarse varios de los ejes tradicionales de las relaciones entre los países latinoamericanos y surgía un poderoso eje atlántico que obligaba a repensar toda la política exterior y la integración económica. El Grupo Andino¹¹ se encontraba de

pronto arrinconado en el norte de América del Sur, con una Venezuela gravitando hacia Brasil y Argentina.¹² El mismo México, descolocado en su relación con los dos otros grandes países de la región, debió sentir que perdía sitio en el sur y que eso lo acercaba riesgosamente a su vecino del norte, que no ocultaba, por su parte, su interés en una relación comercial con él.

Sin embargo, la coyuntura económica por la que atravesaban Argentina y Brasil no era precisamente propicia a una integración profunda, aunque ésta fuese selectiva. Los gobiernos de Alfonsín y Sarney, los primeros regímenes democráticos y civiles después de un largo interregno de gobiernos militares, se debatían en los momentos más duros de políticas estabilizadoras y de ajuste de enorme dificultad. Las circunstancias que entonces se vivían y lo que sucedió después indican que la motivación fue primariamente política, constituyendo una de las primeras manifestaciones de ese nuevo espíritu, hecho de experiencias frustrantes y de solidaridad, que hemos tratado de caracterizar en la sección anterior.

La fórmula o modelo que siguió el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil ha sido descrito profusamente, lo que nos exime de volver sobre el tema. Lo fundamental es que se trata de una acción selectiva de integración y cooperación, que se concentra en tareas específicas que los dos países estiman de prioridad. Según la información disponible, hasta ahora se han suscrito 24 protocolos, cada uno de los cuales se ocupa de una de esas tareas. El Protocolo N° 1 versa sobre bienes de capital; el último, el Protocolo N° 24, se refiere al planeamiento económico y social. Los dos ilustran bien el carácter de este empeño: el Protocolo sobre Bienes de Capital se propone como objetivo llegar a una especie de mercado común para el

¹⁰El Protocolo de Expansión Comercial y Protocolo sobre Bienes de Capital se han incorporado a la ALADI como un Acuerdo de Alcance Parcial y un Acuerdo de Complementación Económica, respectivamente. Uruguay se ha vinculado a esta integración mediante decisiones tripartitas.

¹¹Véase Edgardo Mercado Jarrín, "El proceso de integración argentino-brasileña y sus repercusiones en el Pacto Andino. Un esquema general de concertación", Lima, 1986, p. 15, *mimeo*.

¹²Helio Jaguaribe, "La integración Argentina-Brasil", *Integración latinoamericana*, N° 129, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), noviembre de 1987, p. 6.

sector, comprometiendo incluso las compras del Estado. El Protocolo N° 24, sobre planeamiento económico y social, crea un mecanismo de consulta y coordinación de políticas macroeconómicas entre los dos países. En los otros protocolos hallan sitio una serie de iniciativas de integración o cooperación, en campos tan variados como el abastecimiento de alimentos, la investigación científica (biotecnología) y la integración cultural.

En sus cuatro años de funcionamiento, el programa ha alcanzado resultados positivos, sobre todo si se consideran las dificultades de mantener viva una relación de esa clase en un período de tan aguda inestabilidad en los dos países.

El comercio bilateral creció sustancialmente a partir de 1986, y el aumento de las exportaciones brasileñas ha sido particularmente notable desde 1987. Aunque se advierte la persistencia de una tendencia deficitaria por parte de Argentina (de 463 millones de dólares de 1988), en el comercio de bienes de capital, amparado por el Protocolo N° 1, el de más interés de los suscritos entre los dos países, la relación es equilibrada. Entre 1986 y 1988 las exportaciones de bienes de capital argentinas a Brasil se triplicaron, pasando de 17.7 millones a 51.4 millones, incremento atribuible en su totalidad a las exportaciones de bienes de la lista común de ese protocolo. Las exportaciones brasileñas también experimentaron un incremento absoluto importante (de 45 millones a 83 millones en el mismo período). En el comercio de bienes de capital el déficit se redujo notablemente, y si se consideran en forma exclusiva los productos de la Lista Común de Bienes de Capital, cerró en 1988 con un pequeño superávit para Argentina (de 2.5 millones de dólares). El protocolo ha estimulado efectivamente el intercambio de bienes de capital, aun cuando las cifras no alcanzaron las metas establecidas, que a todas luces eran demasiado ambiciosas.¹³

El mismo protocolo ha permitido aprovechar parte de la demanda potencial de bienes de capital que existe en los dos países, aunque, por lo pronto, sin variaciones importantes en la in-

versión ni cambios en la estructura de la oferta. Porta y Fontanals concluyen que, al menos en lo que se refiere a Argentina, hasta ahora no se han desencadenado efectos dinámicos en el sector,¹⁴ con la posible excepción de las subramas de máquinas-herramienta y envasadoras. La causa de esta ausencia de proyección dinámica estaría en las secuelas de la historia industrial reciente de Argentina, marcada por caídas de la producción y el empleo, la persistencia de políticas de ajuste recesivo y por último, de políticas contradictorias con los intentos de apertura de las importaciones de bienes de capital desde terceros. Hay otros elementos dentro de la misma fórmula de integración que no han funcionado eficientemente: la negociación producto por producto dificulta plantear estrategias de complementación; apenas se ha avanzado en la integración de las compras del sector público, y se ha retrasado la ejecución de los protocolos sobre el fondo de inversiones y el régimen de empresas binacionales, que habrían podido ser decisivos para estimular la reestructuración productiva del sector de bienes de capital.¹⁵

Se ignora cuáles son los avatares por los que atraviesa en estos momentos (julio de 1990) el programa argentino-brasileño. Las duras políticas de ajuste aplicadas en los dos países, con la brutal contracción resultante, deben haber provocado una real parálisis del intercambio. Si esos esfuerzos tienen éxito, es posible que el comercio bilateral retorne a una tendencia de expansión y se ponga en marcha gradualmente una reestructuración dinámica que permita una complementación entre los dos países. Para ello haría falta una política industrial activa y coherente, conducida por el Estado,¹⁶ en ausencia de la cual las posibilidades que ofrece esta integración no tardarían mucho en agotarse, con reducidos efectos para ambos países.

Es indudable que a los dos países les interesa vitalmente mantener el empeño de integración, como lo muestran las decisiones recientes a que nos referiremos más adelante. Es cierto que el enfoque gradual y selectivo de esta fórmula tiene limitaciones y que pronto podría ser necesario

¹³Fernando Porta y Jorge Fontanals, "La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo argentino-brasileño en el sector de bienes de capital", *Integración latinoamericana*, N° 152, Buenos Aires, INTAL, diciembre de 1989, p. 19.

¹⁴*Ibid.*, p. 22

¹⁵*Ibid.*, p. 24

¹⁶*Ibid.*, p. 26

ampliar el campo de la integración,¹⁷ pero lo interesante es que ella, a pesar de la coyuntura adversa, ha servido y está sirviendo como punto de partida. Es muy dudoso que un sistema de parecida exigencia y de alcance global hubiera sido viable en las condiciones entonces prevalentes. En cambio, mediante la fórmula de una integración selectiva y equilibrada (por áreas específicas y no en forma intrasectorial), graduada, flexible y progresiva,¹⁸ ha sido posible iniciar al menos una profundización de la integración en los sectores de mayor prioridad. Cabe anotar, de paso, que esta descripción recuerda las tesis de la CEPAL de los años cincuenta, cuando Raúl Prebisch hablaba de la gradualidad, equilibrio (reciprocidad) y selectividad de la integración.

Como para dar la razón a las críticas que antes se han hecho a una integración limitada sectorialmente, en noviembre de 1988 Argentina y Brasil suscribieron un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que parece retornar a la ortodoxia en cuanto modelo de integración. El objetivo es alcanzar, en una primera etapa, una unión aduanera, y, en la segunda, un mercado común. Con una redacción más concisa que la habitual en otros instrumentos de la integración de América Latina,¹⁹ el tratado establece una liberación amplia, arancelaria y no arancelaria, del comercio de bienes y servicios, durante un período de 10 años. Especialmente por la inclusión de los servicios, el propósito es ambicioso, aunque la negociación producto por producto puede resultar un proceso lento y engorroso. El mercado común sería el logro de la segunda etapa, una vez alcanzadas las armonizaciones de política necesarias. El tratado es tan poco explícito, que su real contenido está por definirse. Es un gesto interesante de los dos países, pero no mu-

cho más que eso. En cambio, los 24 protocolos del ahora viejo pacto seguirán siendo la base de esta integración binacional. El tratado es también sumamente parco en lo que se refiere a instituciones: sólo señala que sería dirigido y administrado por un cuerpo intergubernamental, sin hacer mención a secretaría alguna. Es una manifestación de la aversión tradicional de los dos países, y especialmente de Brasil, a todo cuanto tenga una resonancia de supranacionalidad.

El tratado fue ratificado por Argentina el 23 de agosto de 1989,²⁰ pero al parecer todavía no ha sido puesto a prueba su funcionamiento. Pueden comprenderse las razones que llevaron a los dos países a intentar una integración amplia, pero, dadas las complejidades de su situación económica, es difícil imaginar que pueda ponerse pronto en funcionamiento y contribuir a la reactivación de ambas economías.

De todos modos, señala una tendencia que no tardó en tener otras manifestaciones en la región. Así, por ejemplo, en la declaración final, conocida como Declaración de Ica, de la Tercera Reunión Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (o Grupo de los Ocho), celebrada el 11 y 12 de octubre de 1989 en Ica, Perú, se otorga especial atención al tema de la integración y al problema de la deuda externa. En el comunicado con que concluye la declaración se instruyó a los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, y de Planeamiento del Grupo de los Ocho para que se reúnan poco después, en diciembre de 1989, a examinar una serie de temas concretos, relacionados con la integración, que habían sido planteados por los Presidentes: sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, proyectos de acuerdos de complementación, etc.

El grupo de ministros se reunió en Argentina y expidió la llamada Declaración de Buenos Aires (4 y 5 de diciembre de 1989). Es un documento relativamente breve, pero denso en cuanto a iniciativas encaminadas a reactivar la integración, en especial en el marco de la ALADI. Se señalan cuatro líneas básicas que, textualmente, son:

¹⁷Fundamentalmente por las dificultades de armonizar políticas que son de alcance general, circunscribiéndose a un sector. Véase D. Chudnovsky y F. Porta, "En torno a la integración económica argentino-brasileña", *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G. 1583-P), Santiago de Chile, diciembre de 1989, p. 144.

¹⁸Juan Mario Vacchino, "El programa de integración argentino-brasileña y las relaciones entre América Latina y Europa. Reflexiones complementarias", *Integración latinoamericana*, N° 133, Buenos Aires, INTAL, abril de 1988, p. 59.

¹⁹Y mucho más concisa que el Tratado de Roma, que en América Latina pasaría, no siéndolo, por indebidamente reglamentario.

²⁰Por el gobierno de Menem. Fue suscrito durante el gobierno de Alfonsín. Se ignora si Brasil ha procedido ya a la ratificación.

- i) Eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco.
- ii) Ampliación y profundización de la preferencia arancelaria regional (PAR) para todo el universo de productos.
- iii) Ampliación y profundización de los acuerdos bilaterales.
- iv) Disminución de los niveles arancelarios que se aplican en el comercio recíproco, mediante sucesivas rondas de negociaciones comerciales.

En cada uno de esos temas la declaración establece tareas específicas, algunas de ellas con plazos perentorios. Estas decisiones debían ser conocidas en su Quinta Reunión, prevista para fines de abril de 1990, por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI. La reunión se celebró en México, y uno de los puntos del temario hacía mención a medidas concretas para profundizar el proceso de integración en los ámbitos del comercio, del transporte, y de la complementación económica. De éstos, el tema del comercio era el que despertaba mayor expectativa. La Declaración de Buenos Aires había sido muy específica en algunas medidas de política comercial, entre las cuales tenía particular importancia la profundización de la preferencia arancelaria regional, tanto en cuanto a niveles (aumento de 50%), como en cuanto al número de excepciones admitido (reducción de 10%). Por dificultades de última hora en la negociación, a las que se hará referencia posterior, la reunión de México no pudo pronunciarse sobre los mencionados temas de la PAR. Lo hizo sobre otros asuntos de interés (inaplicabilidad de restricciones no arancelarias en la nómina de apertura de mercados; eliminación de restricciones no arancelarias en los acuerdos de alcance parcial, cuando ello se hubiera convenido en dichos acuerdos; programa regional de complementación económica y cooperación tecnológica aplicada a la producción; etc.), pero ninguno de ellos tenía la trascendencia política de los temas que afectaban a la PAR. Por fin, el 20 de junio, más de mes y medio después, se firmó en Montevideo el segundo protocolo modificatorio del acuerdo regional (N° 4) que estableció la PAR. En él se incrementan los niveles de la preferencia mucho más allá del 50% recomendado. La preferencia básica pasó de 10 a 20%, y la máxima, en favor de los países mediterráneos, de 22 a 48%. Se acordó no

aplicar restricciones no arancelarias a los productos de la PAR y se redujeron significativamente (en más del 10% recomendado por la Declaración de Buenos Aires) las excepciones a la PAR.

Estas últimas decisiones, que rebasan holgadamente los términos planteados por la Declaración de Buenos Aires, representan fielmente ese nuevo espíritu en que parece moverse ahora la integración latinoamericana. Si el nivel del arancel para terceros no es muy bajo, incluso la preferencia básica de 20% (que rige entre países de igual clase) constituiría un estímulo interesante para la expansión del comercio intrarregional. En los restantes temas no se han hecho avances importantes; en algunos (financiamiento de pagos y comercio) se mantiene lamentablemente la inmovilidad, pero, y quizá con razón, se ha elegido la PAR, un instrumento multilateral, para volcar en ella la disposición de apertura y solidaridad que caracteriza el momento actual de la integración.

Otro resultado derivado en parte de la influencia que emana del Grupo de los Ocho es el cambio que, al parecer, ha experimentado el Grupo Andino.

Como podía esperarse, la reforma introducida mediante el protocolo de Quito tropezó pronto con los problemas creados por el comercio administrado, centrado especialmente en los llamados productos claves, que eran justamente aquellos que habían sido los bienes más dinámicos del comercio intrarregional de algunos países miembros. Seguían a la espera de resolución varios temas importantes, como las definiciones sobre los programas industriales existentes, pero se trabajaba en ellos. Era obvio, sin embargo, que había que buscar una manera de orillar los problemas planteados por el comercio administrado y seguir adelante. La junta del acuerdo había propuesto la terminación de dicho sistema, y nuevamente se perfilaba una situación conflictiva, con el efecto consiguiente sobre el ritmo del proceso.

En mayo de 1989 se reunieron en Cartagena de Indias altas autoridades de los cinco países,²¹ en virtud del compromiso contraído en Caracas, cuando la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez, en el sentido de sostener reuniones en

²¹ Cuatro Presidentes y el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

forma regular (dos veces por año). En Cartagena los dignatarios se dieron a la tarea de estudiar los medios para impulsar la integración económica, que era evidente que seguía pasando por un momento difícil a pesar de la reciente reforma. El documento que recoge el consenso fue bautizado como el Manifiesto de Cartagena de Indias.²² Es un documento interesante, que está dedicado casi en su totalidad a encontrar vías para la reactivación de la integración. Sus aportes fundamentales fueron los siguientes:

- i) Organizar un sistema de seguimiento con la participación de las más altas autoridades de los respectivos países.²³ Esa función se encomendaba a la reunión periódica de Presidentes, con el apoyo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, que se convertía en órgano del acuerdo.
- ii) Estimular la reactivación de la integración andina. Aparte de la mención de medidas concretas,²⁴ se pidió al consejo andino de cancilleres la presentación, para la siguiente reunión de Presidentes, de un diseño estratégico para la orientación del grupo que, con un alcance global, incluyera acciones a corto, mediano y largo plazo destinadas a fortalecer la integración subregional.
- iii) Dar al proceso andino un carácter más global y menos "comercialista". Se mencionaron concretamente varias iniciativas de política exterior.

Parecería que estos elementos de la declaración van a tener una influencia decisiva en la vida del proceso. El diseño estratégico se presentó, en efecto, en la siguiente reunión de Presidentes (Galápagos) con los efectos que enseguida se describirán.

La organización para el seguimiento y la coordinación trabajó seriamente, como se demuestra con lo sucedido en las siguientes reuniones de Presidentes y del Consejo Andino, y hay atisbos de un esfuerzo por ampliar campos de

acción y prestar atención a otras actividades, distintas de la económica, que eran también de interés para el proceso, algunas de las cuales habían estado prácticamente abandonadas (por ejemplo, asuntos laborales).

Cuando, seis meses después de la cita de Cartagena, tuvo lugar la segunda Reunión Cumbre de Presidentes Andinos (Galápagos, 17 y 18 de diciembre de 1989), se había ya celebrado la tercera reunión de Presidentes del Grupo de los Ocho (octubre de 1989), y únicamente unos días antes la reunión de ministros del grupo había expedido la Declaración de Buenos Aires. El espíritu de estas dos citas, y su insistencia en una acción pronta, sin duda influyeron en la reunión de Galápagos, así como lo que sucedió en Ica debe también haber pesado en el trabajo que realizaba la Junta del Acuerdo de Cartagena para preparar el proyecto de diseño estratégico solicitado por los Presidentes andinos y que se presentó en la reunión de Galápagos. El resultado, para quien ha estado familiarizado con la vida del Acuerdo de Cartagena, fue enteramente sorpresivo y desconcertante.

En efecto, los Presidentes andinos aprobaron en Galápagos un programa de acción de corto, mediano y largo plazo para el Grupo Andino, programa que va desde el comercio hasta las relaciones externas conjuntas, y abarca todos los campos de acción de la integración económica regidos por el Acuerdo de Cartagena. Lo hicieron casi sin enmendar el proyecto de la Junta del Acuerdo. Con ello cambió radicalmente el ritmo de la acción previsto en el Protocolo de Quito de 1987, y el proceso andino se sujetó ahora a un programa de substancial aceleración, especialmente en el comercio, el campo más trillado y hasta entonces más conflictivo.

En su Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación, la cumbre de Presidentes andinos decidió, entre otros asuntos, los siguientes:

- i) El perfeccionamiento de la unión aduanera para 1995 por parte de Colombia, Perú y Venezuela, y, para 1999, de parte de Bolivia y Ecuador. Esos dos últimos países deberán completar el programa de liberalización hasta 1995 y adoptar, a partir de 1992, el arancel externo común hasta 1999.
- ii) Reducir 80%, en 1990, la nómina de reserva

²²Entonces se cumplían 20 años de la aprobación del Acuerdo de Cartagena, la misma ciudad donde se celebraba esta cumbre.

²³Manifiesto de Cartagena de Indias. Acuerdo de Cartagena, Junta, JUN/di 1237, 29 de mayo de 1989.

²⁴Por ejemplo, revisar y ajustar el arancel externo mínimo común vigente para adecuarlo a las necesidades actuales de la subregión, y otros por este estilo.

para la programación industrial, reducción ya efectuada. Salvo un residuo, desmontar la lista de excepciones entre 1991 y 1992 para los países mayores, y entre 1995 y 1997 para Bolivia y Ecuador. Las dos medidas implican una considerable ampliación del ámbito del programa de liberalización.

- iii) La reducción radical antes descrita de la nómina de reserva significa en la práctica eliminar la programación industrial como mecanismo destinado a velar por la equidad del proceso. Con ello culminó la desvalorización de ese instrumento, proceso que había iniciado el Protocolo de Quito.
- iv) Reducción substancial del arancel externo mínimo común en el primer trimestre de 1990. La reducción se ha cumplido: el nivel nominal más alto de este arancel es ahora de 50%, en circunstancias que antes era de aproximadamente 80%.
- v) Eliminación hasta 1991 del régimen de comercio administrado creado por el Protocolo de Quito y que debía permanecer, con reducciones intermedias, hasta 1997.

El diseño estratégico contiene otras muchas medidas, incluso compromisos de armonización de políticas, pero las anteriores son las decisiones más importantes e inmediatas. Ellas significan, en primer lugar, una definición precisa del objetivo, la constitución de una unión aduanera, y además, una aceleración substancial del proceso para alcanzarla. En el Protocolo de Quito el objetivo quedaba indeterminado: no había plazo para la adopción del arancel externo común, e incluso el perfeccionamiento del programa de liberalización dependía de una evaluación relativa a la situación de Bolivia y Ecuador dentro del acuerdo.

En segundo lugar, en virtud de tales cambios, el sistema del Acuerdo de Cartagena se convierte de derecho y de hecho en un régimen de integración comercial clásico. Virtualmente no hay lugar para el funcionamiento de ningún mecanismo que pretenda suplir o corregir en ciertos sectores el funcionamiento del mercado. Por muchas razones la programación industrial del acuerdo no pudo cumplir sus fines, pero ahora lo que queda de ella es funcionalmente inocuo.

Como se advierte, hay una profunda diferencia entre, por un lado, esta actitud ante la

integración y la concepción misma de la política económica a que ella corresponde, y, por otro, las actitudes que predominaban cuando se firmó el acuerdo e, incluso, las que todavía existían sólo dos años antes, al adoptarse el Protocolo de Quito. En la misma dirección discurren los cambios en la ALADI y en la integración de Argentina y Brasil a que se ha hecho referencia. Sobre los gobiernos interesados manifiestamente pesan las circunstancias y preocupaciones que se han resumido en la sección V de este trabajo y que caracterizan el que hemos llamado segundo momento de esta época de la integración latinoamericana. Si en Centroamérica la vida política hubiese retornado a cauces más normales, probablemente habría sucedido algo semejante, con las peculiaridades del caso. Es sólo una conjetura, pero tiene asidero en la preocupación que allí también existe sobre la necesidad de vincularse a la economía internacional.²⁵

Las manifestaciones de esta marea de apertura son cada vez más frecuentes, de modo que su expresión en la integración económica debe verse más bien como una derivación —un caso especial— de una actitud de alcance más general que, al menos, pretende desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo. Las reformas de las políticas de comercio exterior que han adoptado recientemente ciertos países latinoamericanos tienen esa intención, y es un hecho que la protección frente al resto del mundo ha disminuido también substancialmente. En esos casos puede afirmarse que, incluso cronológicamente, se ha liberalizado primero el comercio con terceros, de suerte que lo sucedido con la integración regional no es sino una extensión de lo que ha acontecido en general con los regímenes de comercio exterior. En efecto, Bolivia, México, Argentina y Venezuela redujeron drásticamente la protección del mercado interno antes de que tomaran cuerpo las iniciativas de apertura regional que se han descrito en páginas anteriores. No se ha mencionado a Chile, cuya liberalización data de los años setenta, pero en el caso de Bolivia la apertura se puso

²⁵Véanse las referencias a la actitud de los sectores empresariales en Costa Rica y otros países centroamericanos en Alfredo Guerra-Borges, "Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas", México, D.F., CRIES/IEC-Editiones de Cultura Popular, 1988, p. 99.

en marcha en 1985 como parte de una política antiinflacionaria que se ha mantenido desde entonces prácticamente intocada. En el área centroamericana, aun cuando formalmente no hay cambios en las reglas del MCCA, Costa Rica implantó hace poco una política de liberalización general que probablemente será un pie forzado en el futuro, cuando las condiciones permitan la negociación de una reforma de la integración centroamericana.

Al menos para los países mencionados, estos antecedentes justifican la afirmación anterior sobre el carácter subordinado que parecería tener el énfasis actual en la aceleración de la integración económica de carácter comercial. Esta conjetura se afianza cuando se piensa en lo que ha sucedido con aquellos instrumentos de la integración distintos de los clásicos de la integración comercial, que son, según los casos, programas de liberación o preferencias arancelarias y arancel externo común. En contraste con la actitud decidida por la apertura que ha prevalecido con respecto a esos instrumentos en las iniciativas recientes, no se registra un progreso significativo en otros campos, algunos de ellos de importancia crítica, como los sistemas de compensación de pagos y de apoyo al balance de pagos.

El anterior puede, de todos modos, ser un juicio apresurado, ya que es posible que coexistan motivaciones distintas e igualmente intensas para la apertura global y para la regional. Pero en ese caso debería existir una concepción clara de las funciones que cada una tendría que cumplir en el nuevo modelo de desarrollo, con la delimitación de ámbitos y la discriminación consiguiente de políticas. A juzgar por las decisiones adoptadas hasta ahora, no hay indicios de que las medidas tomadas encajen en una concepción estratégica de los objetivos que la integración regional debe cumplir dentro del modelo general de apertura. Es una preocupación seria que hasta hoy los hechos no han servido para despejar.

El tema es de importancia, no sólo porque entre los países que ya han entrado en el camino de estas reformas están algunos de los que más pesan en el intercambio regional, sino porque prácticamente todos los países latinoamericanos parecen inclinarse a seguir similares direcciones. Colombia ha puesto ya en marcha una modificación importante del sistema de comercio exterior, incluso del régimen de protección (arance-

lario y no arancelario). El Ecuador ha iniciado una reforma arancelaria y de las políticas relacionadas con el comercio exterior. Esa será probablemente la opción de países como Brasil: éste, en efecto, ya comenzó una apertura que probablemente ampliará en cuanto salga de la política de choque. Tal será, seguramente, el caso del Perú con el cambio de gobierno. No se dispone de información sobre Centroamérica y el Caribe, pero es previsible una inclinación similar.

Aparte de la convicción genuina de los gobiernos de que hace falta un cambio de política en ese sentido —que existe, sin duda—, en nuestra previsión pesa mucho una apreciación realista de las fuerzas que empujan a la reforma de las políticas. Entre ellas, es decisiva la presión de los organismos multilaterales de crédito, con poder casi arbitral en la renegociación de la deuda externa, que consideran como una condición previa el ajuste estructural de la economía. Y por ajuste estructural debe entenderse una modificación profunda de las políticas macroeconómicas claves: las políticas de tipo de cambio, de tasas de interés, arancelarias y de otros instrumentos de regulación del comercio exterior, así como una modificación de las legislaciones de fomento, aparte de la de las políticas aplicables a los distintos sectores productivos. En lo que se refiere a la protección, son conocidas las tesis en boga: un arancel nacional bajo y uniforme, para asegurar una protección efectiva baja y de efectos tan neutrales como sea posible sobre las distintas actividades. Un tipo de cambio único de equilibrio debería compensar la reducción del arancel y ser en adelante el instrumento básico de protección. Su efectividad no debería verse disminuida o distorsionada con restricciones cuantitativas a la importación, ni estímulos de fomento a las actividades productivas distintos de aquellos que son necesarios para incentivar las exportaciones, compensando el sesgo que se origina en la existencia de un arancel de importación, si ese es el caso.

Las recomendaciones del ajuste estructural son naturalmente mucho más complejas y contienen elementos que encajan en las condiciones de cada país. No hace falta referirse a ellas en detalle. Nos hemos limitado a describir el que consideramos ser el núcleo esencial de la reforma recomendada, que, por lo que se sabe, tiende efectivamente a ser sensiblemente igual en todos

los países. Ese núcleo, junto con una sugerencia de desreglamentación generalizada, constituye la dirección fundamental de la modificación de los regímenes y las políticas de comercio exterior que comienzan a aplicarse en nuestros países. A manera de ilustración, es útil tomar el caso de uno de ellos, Venezuela, cuyo cambio es característico de esta nueva política comercial, y que por el hecho de anticipar la trayectoria de la reforma, muestra mejor que otros países los objetivos perseguidos.²⁶ La modificación se dirige, por el momento, al sector manufacturero, y consistirá en el ajuste de la tarifa y la eliminación progresiva de las restricciones no arancelarias (artículo 2º). A junio de 1989, la reducción del arancel *ad valorem* debía dejar su tope máximo en 80% para los bienes de consumo y en 50% para los bienes intermedios, de capital y las materias primas (artículo 5º), como una medida de protección transitoria que será decreciente en el tiempo; esa medida, en efecto, se ha adoptado ya. Con dos pasos intermedios, el objetivo de la reforma arancelaria se alcanzaría en 1993, cuando el límite máximo de la tarifa llegue a 20%, con exclusivamente dos niveles tarifarios (artículo 9º). Contemporáneamente se desmontarán, de modo progresivo, a partir de 1989, todas las restricciones no arancelarias a la importación y las exoneraciones de impuestos arancelarios a las importaciones de bienes manufacturados. En el artículo

12 se establece incluso el compromiso de tender a la eliminación de los monopolios de importación públicos y privados, aparte de la desreglamentación de la exportación a la que se refiere el artículo 17 y la creación de un subsidio a la exportación cuya existencia se vincula con el nivel del arancel de importación, anticipando la disminución del mismo a medida que se adelanta en la reforma arancelaria (artículo 18).

Es, sin duda, un cambio trascendental, que se adoptó, valga decirlo, antes de las decisiones que surgieron de la reunión de Ica del Grupo de los Ocho, que buscaba revitalizar la ALADI, y antes de la cumbre de Galápagos, que hizo lo propio con el Grupo Andino. El ánimo de apertura que transparenta el decreto N° 239 de Venezuela antecedió a la consideración de los temas de la integración, de modo que lo que sucedió con ésta podría muy bien calificarse como una derivación. La evidencia de esta conclusión resalta enseguida cuando se lee el texto del artículo 3º de la mencionada Ley, en el que se dice que el ejecutivo nacional negociará sus compromisos en el Pacto Andino y otros convenios internacionales en relación con lo contemplado en este decreto. Es claro, no obstante, que compromisos tan precisos como un nivel máximo de arancel de 20% para 1993 constituye más bien un dato para una negociación que una materia susceptible de renegociación posterior.

VII

La integración regional conveniente y posible frente a la apertura

En la circunstancia actual, donde se aprecia una inclinación a una apertura indiscriminada a la economía internacional, que tiende a generalizarse, y donde persiste además el ajuste recesivo en casi todos los países latinoamericanos, el futuro de la integración regional es extremadamente incierto. Es verdad que súbitamente se han toma-

do una serie de decisiones que buscan reactivarla y, asimismo, que no se puede dudar de que esa es realmente la voluntad de los gobiernos interesados.

Cabe preguntarse, no obstante, si esa reactivación o relanzamiento es factible en el contexto de la liberalización del comercio con terceros que ya se ha señalado. Es una cuestión previa e ineludible que, si encontrase una respuesta positiva, deja en todo caso en pie otras preocupaciones, relativas esta vez a la clase de integración que podría convenir a América Latina en las circuns-

²⁶Decreto N° 239 del 24 de mayo de 1989 mediante el cual se adopta una Nueva Estrategia Económica Integral, Gaceta Oficial N° 34230 del 30 de mayo de 1989.

tancias que prevalecen en la economía internacional, la necesidad que enfrenta la región de vincularse a sus corrientes más dinámicas, y la situación de apremio financiero en que tendría presumiblemente que desenvolverse en el futuro previsible.

Por el carácter de este artículo, se ha tenido que recurrir forzosamente a una licencia de generalización y referirse en conjunto a América Latina. Esa abstracción oscurece las consecuencias de la diversidad de las economías nacionales y resta al análisis la posibilidad de llegar a conclusiones específicas. Esperamos que, en todo caso, las conclusiones de este artículo sean pertinentes y permitan a quien lo desee, examinarlas en función de las realidades nacionales.

En el primer interrogante está implícita una cuestión de carácter más general: ¿Es conciliable una apertura indiscriminada a la economía internacional con una integración regional? En la teoría de la unión aduanera, la pregunta solía plantearse como una disyuntiva, es decir, como opciones mutuamente excluyentes. Para ella, los beneficios del libre cambio eran superiores a los de la integración regional, y ésta sólo era admisible, como un paso en el camino hacia el libre cambio, cuando era creadora neta de comercio. La consideración de otros beneficios, entre ellos la posibilidad de incrementar las exportaciones en reciprocidad a la liberalización regional y los efectos dinámicos de interés para el desarrollo, dio más argumentos para justificar el atractivo que de todos modos tenía la integración regional. En último término, optar por ésta significaba dar preferencia a la liberalización del comercio dentro de la zona de integración, por sobre una liberalización unilateral y sin reciprocidad frente al mundo en general. Eran claramente opciones mutuamente excluyentes, aunque la integración se entendiese como un estado temporal que permitiera aumentar las exportaciones y desarrollar ventajas comparativas para luego insertarse dinámicamente en la economía internacional.

Al menos *a priori*, no parece que los países de América Latina hayan optado por una integración regional que excluya la liberalización general del comercio. Los dos procesos han avanzado juntos y, en realidad, las manifestaciones de la apertura han antecedido a las decisiones últimas de reactivación de la integración. Hay que suponer, sin embargo, que cuando se trata de profun-

dizar los procesos, habrá que optar pronto por dar preferencia a uno u otro y, según la lógica, cabría anticipar que esa elección favorecería a la integración regional, sin perjuicio de continuar la apertura hasta límites preestablecidos. Se podría aceptar incluso que esa opción fuera válida sólo temporalmente, hasta conseguir el nivel de desarrollo deseado (en general o en algunas actividades), para abrirse luego en mayor grado a la competencia internacional. Pero en todo caso, para la cuestión planteada interesan los efectos inmediatos y en ellos la integración regional tendría que predominar sobre la apertura.

En esas condiciones, los dos procesos serían conciliables si se da cualquiera de las dos situaciones siguientes: a) apertura general sólo hasta un nivel que permita la subsistencia de una discriminación también general en favor de los países miembros de la zona de integración; y b) apertura selectiva al mundo en determinadas actividades, lo que haría posible el funcionamiento de una integración regional, también selectiva, en todas aquellas actividades no incluidas en la apertura general.

Por el carácter de las reformas liberalizadoras hasta hoy adoptadas, la dirección predominante sería la de una apertura general, con excepciones menores para un mínimo de actividades (por ejemplo, la industria automotriz en Venezuela, Colombia y Ecuador). Además, las tesis del Gobierno de los Estados Unidos, del Banco Mundial y del FMI son justamente las de la apertura general, y ese carácter tienen, con concesiones puntuales, los compromisos asumidos con ellos por varios países latinoamericanos para la reforma de las políticas. Más adelante volveremos a examinar este aspecto en relación con la modalidad de integración regional que más puede convenir a América Latina en la situación actual; por ahora nos basta verificar el hecho —la reforma se mueve en la dirección de una apertura general—, para plantearnos enseguida la posibilidad de que se dé la situación descrita en el punto a) anterior. Esta existiría si un examen de las características de la apertura muestra que hay lugar para discriminar suficientemente en favor de los mercados regionales. En los términos usuales de la integración latinoamericana, eso equivale a plantear el problema del llamado *margen de preferencia* regional y a evaluar su suficiencia frente a las políticas de liberalización en boga.

Es obvio que en la situación actual no es posible hacer una evaluación rigurosa de la preferencia que se ha dado o se pretende dar a la producción regional. La denominada reforma de las políticas de comercio exterior presumiblemente no ha culminado en ningún país, y aun si se hubiera completado, las circunstancias nacionales son tan distintas entre sí que habría que contar con un cúmulo tal de información y evaluaciones microeconómicas que estaría fuera del alcance de un trabajo como éste siquiera el intentarlo. Sólo cabe apoyarse en conjeturas acerca de hasta dónde pueden llevar las tendencias de apertura actuales y basarse en experiencias personales para aventurar una opinión, que no puede dejar de ser otra cosa que una expresión de preocupación o inquietud respecto a una evolución de las políticas que, al menos superficialmente, no parecen responder, en buena parte de los casos, a designios debidamente ponderados de un rumbo de desarrollo.

Aun con esas reservas, el juicio acerca de la suficiencia de un margen de preferencia requiere un comentario previo acerca del o de los instrumentos que con más probabilidad tendrían que utilizarse para discriminar en favor de la producción regional. Es nuestra tesis que éste debiera ser el arancel de importaciones, no sólo porque la integración regional ha utilizado primariamente las concesiones o la liberalización arancelaria (incluso aranceles externos comunes, cuando es el caso) para fomentar el comercio, sino porque la propia dirección de la reforma de las políticas de comercio exterior hacen del arancel el único instrumento con el cual es posible, aunque sea muy limitadamente y de modo uniforme o con una discriminación muy restringida, proteger el mercado interno por encima de la protección básica otorgada por el tipo de cambio. En teoría, existen varios instrumentos distintos del arancel que podrían ser útiles para discriminar en favor de una integración regional, y es posible que en el futuro se consiga desarrollarlos, pero la experiencia que hasta hoy existe sobre su uso es más bien negativa. Las políticas de integración regional han fallado en el manejo de instrumentos de asignación directa, como la programación industrial, e incluso en los acuerdos de complementación, tan poco utilizados, el mecanismo central es el uso de instrumentos arancelarios; no se ha conseguido movilizar en ese sentido las

compras del Estado, ni siquiera en el caso de la integración selectiva argentino-brasileña. Es un hecho, por lo mismo, que la integración comercial regional latinoamericana hace uso básicamente del arancel para asignar un margen de preferencia a la producción regional. En cuanto a la reforma de las políticas generales de comercio exterior, no hay sino que recordar que son componentes esenciales de ésta la eliminación de las restricciones no arancelarias y la limitación o eliminación de otros medios que podrían eludir las señales del mercado, como las compras del Estado (monopolios estatales, empresas públicas, etc.).

En la práctica, y si no hay cambios imprevisibles, el instrumento arancelario queda como el único idóneo para conceder un margen de preferencia a la producción regional o subregional. Si nos guiamos por las metas conocidas de la reforma impulsada por los organismos multilaterales, que son parecidas en todos los países —arancel máximo de 20% con exclusivamente dos niveles tarifarios—, la conclusión es que, para muchas actividades, especialmente las que tengan cierta complejidad tecnológica, el margen de preferencia posible, dados los instrumentos en uso, no sería suficiente. Esto es casi evidente *a priori* en el caso de las concesiones de la ALADI, donde lo normal²⁷ es una reducción arancelaria y no la liberación total. Y eso es válido tanto para los acuerdos de alcance parcial como para los de alcance regional²⁸. Puede haber lugar a duda en el caso de los bienes que están liberados totalmente para el comercio intrarregional —por ejemplo, aquellos ya desgravados en el Grupo Andino—, pero aun allí es bastante grande, en la mayoría de los países, la lista de productos que interesaría desarrollar para los cuales no es suficiente el margen de preferencia. Naturalmente, los que más sufrirían con esa situación serían los países de menor desarrollo, lo que tendería a hacer aún más inequitativa la integración comer-

²⁷La excepción formal son las concesiones hechas en la nómina de apertura de mercados a los países de menor desarrollo relativo, en que la importación se exonera de gravámenes.

²⁸Recuérdese la advertencia anterior sobre la exigüidad del margen en el caso de la preferencia regional básica de 20%; si el nivel del arancel externo fuera 20%, la PAR sería tan sólo de 4%.

cial, con los problemas consiguientes para la estabilidad de la misma.

A pesar de que se está en un período inicial, de cambio incipiente, hay alguna experiencia de lo que puede suceder: al evaluar el Protocolo de Bienes de Capital entre Argentina y Brasil, Porta y Fontanals indican que las tendencias de apertura a terceros ya han creado un escenario contradictorio, puesto que por un lado aparecen intentos de apertura, dando incluso prioridad a la liberalización indiscriminada de las importaciones del sector de bienes de capital, mientras por otro el margen de preferencia para la complementación se vuelve incierto y tendencialmente menor.²⁹ Y esto ha contribuido, según destacan dichos autores, a que la integración no haya tenido efectos dinámicos sobre el sector en Argentina.

En el caso de los otros empeños de integración, la preocupación existe, y muy viva, y ha comenzado incluso una reflexión, en nuestra opinión poco realista, sobre los mecanismos que podrían suplir la falta de un margen de preferencia arancelario: se menciona, por ejemplo, el financiamiento al comprador³⁰.

Cabe indicar que en la mayoría de los productos no harían falta aranceles altos frente a terceros para conseguir el efecto deseado. Los costos de transporte pueden en ciertos casos constituir una barrera efectiva que apenas requiere el complemento de un arancel. Pero hay otras circunstancias que exigen, aunque sea temporalmente, aranceles de alguna magnitud y el apoyo de otros instrumentos que los países deben aprender a usar; es el caso, por ejemplo, de ciertos bienes de capital cuya producción nacional tropieza con la resistencia que crean orígenes o marcas poco conocidos; una acción conjunta entre productores, grandes usuarios y gobiernos es entonces lo recomendable. En ese y otros casos, no obstante, un margen de preferencia arancelaria sigue siendo un instrumento útil y con frecuencia imprescindible, como lo destaca la experiencia antes citada.

²⁹Porta y Fontanals, *op. cit.*, p. 24.

³⁰Véase David Moctesuma, "Integración económica, deuda externa y perspectivas para los años noventa", informe del seminario sobre Integración Económica y Social: perspectivas para América Latina y el Caribe en los noventa, México, D.F., Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), septiembre de 1989, p. 81.

Hechos recientes³¹ hacen temer la posibilidad de circunstancias aún más adversas: la existencia de márgenes negativos para el comercio intrarregional. Los arreglos comerciales con los Estados Unidos y otros países industriales, que ignoran la cláusula de nación más favorecida que estipulan todos los instrumentos de la integración regional, y, lo que es más grave aún, la vinculación de determinados países de América Latina a los Estados Unidos y otros países industriales en zonas de libre comercio, vinculación que implica el desconocimiento de la cláusula de nación más favorecida de los acuerdos regionales, generalizarían una situación de márgenes negativos³² que no tiene otra solución para los países involucrados que optar abiertamente por uno u otro sistema comercial preferente.

La conclusión de este somero examen sería que, de mantenerse y generalizarse en la política económica las tendencias advertidas, no habría lugar para una integración económica regional de alguna significación. Ello no excluye que pueda seguir y hasta robustecerse una cooperación política y aun una cooperación económica en torno a proyectos o iniciativas concretas. Pero sin un margen de preferencia significativo sería inútil plantearse una integración de mercados y menos aún una integración de producción. No cabe duda, sin embargo, de que en los últimos años se ha reafirmado en los Estados latinoamericanos una genuina disposición a reactivar y acelerar la integración regional. Pese a las contradicciones a que los expone la necesidad de buscar un centro de gravedad distinto para sus políticas económicas, esa voluntad de unión se ha manifestado en la serie de iniciativas recientes que se han descrito en páginas anteriores. Cabe, entonces, cambiar radicalmente el sentido del análisis, y en lugar de interrogarnos sobre la clase de integración regional que sería conciliable con la apertura externa, tratar de indagar directamente cuáles son las características de la apertura externa que podría ser compatible con la integración regional que América Latina necesita para su desarrollo. La

³¹Se trata fundamentalmente de las dificultades encontradas en la última reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI para conseguir la aprobación unánime del protocolo de profundización de la Preferencia Arancelaria Regional.

³²Es decir, una preferencia arancelaria mayor para terceros que la concedida a países de la región.

respuesta a esa interrogante permitiría señalar cuáles serían las condiciones a que tendría que sujetarse el impulso de apertura al mundo para ser compatible con una auténtica y dinámica integración regional, que es realmente la secuencia lógica que permite conciliar las opciones que hoy se plantean a la región.

Como antes se señaló, hay al menos tres elementos que deben tenerse en cuenta para definir la modalidad o clase de integración viable que convendría llevar a cabo en América Latina.

El primero de ellos es la economía internacional actual y su circunstancia. Casi sobra decir que la gran fuerza de transformación que alimenta la carrera competitiva de hoy es un proceso de innovación tecnológica extraordinariamente dinámico. Como sucedió en el pasado con los grandes cambios tecnológicos, pero aún más acusadamente en la actualidad, quien posee y ejerce la capacidad de innovación concentra las funciones más dinámicas de la especialización internacional. La distancia que separa a los países ricos de los pueblos en desarrollo es ahora fundamentalmente un hecho de conocimiento y es, probablemente, la más dura de salvar. Según la gráfica descripción de David Landes, el capital no es el mayor problema: el conocimiento teórico y la habilidad técnica son más esotéricos e incluso más opacos y, por lo mismo, más difíciles de conseguir.³³ La ventaja potencial que tradicionalmente tenía el que llegaba tarde se torna crecientemente problemática, porque son muy altos los costos que demanda alcanzar el umbral tecnológico. Es por lo mismo vital para América Latina hacer ahora el máximo esfuerzo por estrechar las distancias en la tecnología y no retrasarse más.

Hay otros fenómenos de la economía internacional que son también importantes, especialmente la internacionalización del capital y de ciertos servicios, pero el rezago tecnológico es crucial y es, además, la justificación última de la apertura externa.

En relación con la corriente de liberalización del comercio exterior (y de otras transacciones externas) que prevalece ahora en nuestras economías, que es el segundo elemento, ya se ha indicado que responde a la convicción creciente

de que hace falta cambiar el modelo de desarrollo y hacer de la exportación el eje dinámico del crecimiento de la economía. La apertura puede estimular la exportación y constituir un acicate para la eficacia de las actividades existentes, pero es evidente que, si queremos afianzar nuestro desarrollo, debe modificarse la estructura de las exportaciones mediante la incorporación gradual de más productos con un alto componente de conocimiento, trátase de bienes primarios, industriales o de servicios. En otras palabras, no es nuestra base productiva actual la que podría aprovechar a fondo la apertura; es una estructura distinta, fundada en las nuevas condiciones tecnológicas, la única que podría sentar las bases económicas de un progreso estable. En términos que se han tornado usuales, la apertura se justifica en la medida en que permite el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en un mundo cuya evolución próxima estará marcada por la innovación tecnológica.

Es un hecho, no obstante, que el conocimiento teórico, la habilidad técnica, el *Know-how*, la capacidad de innovación, son todas manifestaciones de una calidad social, el progreso científico y tecnológico, que es imposible asimilar o incorporar con la sola apertura externa. Como decía Landes, éste es opaco y huido. La apertura puede ayudar con el acicate de la competencia y a crear un ambiente más propicio al conocimiento y contacto con el exterior, incluso con la inversión extranjera; pero los resultados finales dependerán en mucha mayor medida de un complicado conjunto de políticas nacionales (científica y tecnológica, de la educación, de la producción, etc.), aparte de las motivaciones sociales, que son de una naturaleza todavía más esquiva.

Es justamente en esa área tan decisiva de las políticas nacionales, con altos costos de innovación y dificultades en el aprendizaje y difusión de la tecnología, donde más útil puede ser una integración regional, en particular si se la combina con una apertura externa que rompa el *statu quo*. Es el tema que la CEPAL trata en su reciente informe, titulado *Transformación productiva con equidad*, y que denomina la simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional.³⁴

³³Why are we so rich and they so poor? Richard T. Ely Lecture, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 80, N° 2, mayo de 1990, p. 9.

³⁴Se trataría de impulsar el surgimiento gradual de ventajas comparativas en aquellos sectores en que el desarrollo tecnológico y el aprendizaje se vean facilitados por la

Si ése es el caso, esa combinación debe ser cuidadosamente estudiada, estableciendo el contenido del esfuerzo de integración regional y reservando áreas que no se vean sometidas al proceso de liberalización general, o al menos no entren en él con los mismos patrones del resto de las actividades. Esto significa discriminación con respecto a terceros, e inevitablemente equivale a "proteger", a objeto de inducir una acción allí donde hay obvias desventajas frente al exterior.

Probablemente en este caso importa mucho más el contenido de los programas de integración que la eficacia de los instrumentos de discriminación, entre los cuales, en teoría, la preferencia arancelaria no sería el más eficaz. No obstante, por las razones ya expuestas, hasta hoy ha sido el único instrumento válido. Si se descubren otros más aptos, tanto mejor, pero, por lo pronto, incluso por razones funcionales de los procesos de liberalización, habría que mantener una preferencia que constituya una clara señal de estímulo.

El tercer elemento que habría que atender para acercarse a una integración viable es la situación de apremio financiero continuo y de inestabilidad a que nos han precipitado la crisis de la deuda externa, las políticas de ajuste y nuestros errores de hoy y de ayer. En un análisis reciente³⁵ tuvimos ocasión de examinar el efecto de esta situación límite en la integración. Las consecuencias fueron devastadoras en los años iniciales de la crisis (1983-1986) y, a pesar del acomodo que ha traído el tiempo, aún siguen advirtiéndose sus secuelas en el intercambio regional, que no ha recuperado las cifras de 1980-1981. A menos que lleguemos a una solución del problema de la deuda y se reanude un financiamiento externo suficiente, el horizonte del futuro próximo presenta las mismas sombras.

¿Qué modalidad de integración regional podría capear mejor el temporal y contribuir más positivamente al futuro de América Latina en esta época de apremio y liberalización? Hay ac-

ciones de obvia prioridad que desgraciadamente no se han puesto en marcha, como, por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de compensación de pagos y de apoyo de balance de pagos, pero en lo que se refiere al comercio intrarregional, cabe observar que la crisis significó de hecho el predominio de una modalidad selectiva de liberalización unilateral, que se ha atenuado, pero no ha desaparecido hasta ahora. El tratamiento que se ha dado a los productos claves es una manifestación de la misma.³⁶

A pesar de ello, como se ha visto, en todos los esquemas se han decidido reformas substanciales que aceleran y amplían la liberalización regional, y más aún, se ha iniciado una apertura externa de alcance general que tiene visos de ser profunda.

Interesa ahora conocer lo que pueda suceder con la integración regional. Si las reformas llevan a una expansión importante del intercambio intrarregional, se habrá conseguido contrarrestar, en parte al menos, el estancamiento del sistema productivo en sectores prioritarios, y estaríamos en mejores condiciones de aprovechar la apertura externa. Tememos, sin embargo, que persistan los desequilibrios agudos del comercio intrarregional y que eso lleve nuevamente a la parálisis. Este resultado sería mucho más verosímil si la liberalización con terceros conduce a problemas de balance de pagos, lo que es probable al menos en el mediano plazo. Los puntos frágiles serían, por supuesto, los países más débiles, porque los sistemas de integración, tal como están, se han tornado aún más inequitativos que antes.

Estas inquietudes conducen a una pregunta cuya respuesta valdría la pena explorar. ¿No sería oportuno estudiar ahora ciertos programas en que podría concentrarse selectivamente la integración regional, sin perjuicio de continuar hasta donde sea posible con la reactivación que está en trance de iniciarse? Obviamente, los temas de prioridad estarían dados, al menos en parte, por las necesidades de la transformación productiva.

Con los comentarios anteriores sobre los tres elementos, es posible finalmente dar una opinión de síntesis sobre el énfasis que convendría dar a la integración regional en esta época tan difícil,

acción regional", CEPAL, *Transformación productiva con equidad* (LC/C. 1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990, pp. 166-167. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G. 6.

³⁵Víctor Urquidí y Javier Villanueva (eds.), "Integración latinoamericana: problemas de hoy y nuevos rumbos", *Crisis y crecimiento en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, Editorial Tesis S.A., 1989, pp. 321-370.

³⁶Obsérvese que se trató de una selectividad puramente defensiva de actividades existentes, quizás las menos eficientes.

expuesta a contradicciones y, a la vez, tan esencial para el futuro. Como ya se advirtió, es inevitable mantenerse en un plano de generalidad y no referirse a ningún empeño en particular.

Por varias razones, una integración selectiva sería más fácil de conciliar con la tendencia general de apertura y, lo que es más importante, podría servir mejor a las necesidades del desarrollo de la región. No haría falta modificar formalmente los esquemas existentes de integración regional, sino esforzarse por mantener o establecer en los campos elegidos un mínimo de tratamientos discriminatorios en relación con terceros.

Para la definición de los aspectos de los procesos de integración en que sería más útil poner énfasis, cabría señalar dos objetivos principales.

a) Preservar e incrementar las corrientes más dinámicas del intercambio intrarregional. Sería una aberración que una apertura prematura a terceros originara una contracción del comercio intrarregional y afectase a las producciones cuyas ventas han crecido más rápidamente, especialmente si en ellas existen efectos de escala y economías externas, que son una indicación de un potencial todavía no aprovechado.

b) Estimular el desarrollo de actividades (producción de bienes y servicios) con un alto contenido de conocimiento y de aquellas que son críticas para avanzar en la transformación productiva. Ya se ha argumentado al respecto; lo único que cabría anotar adicionalmente es que habría que dar a todos los países la oportunidad de participar en el cambio de estructura: los más avanzados, con actividades que se hallen en la frontera tecnológica³⁷; los menos desarrollados en este aspecto, con producciones con los mayo-

res efectos de aprendizaje y difusión de tecnología.

Para incentivar la gestión productiva en esas áreas es indispensable incluir tratamientos arancelarios preferentes. El margen puede asegurarse señalando límites a la apertura general o profundizando la desgravación regional. Especialmente para los campos seleccionados en función del punto b) anterior, la integración tendría, además, que abordar una compleja acción³⁸ y desarrollar instrumentos de promoción, de modo que se convierta, en los términos usados hace tiempo por el profesor Tinberger, en una auténtica integración de producción *positiva*, es decir, no basada en una mera remoción de obstáculos.

Como es fácil advertir, empalmar y coordinar adecuadamente los procesos de apertura general y regional no es un trabajo que pueda improvisarse. Hay difíciles definiciones de estrategia que requieren estudio y decisiones políticas que deben negociarse. Si los países, los organismos de integración, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la propia CEPAL no se ponen inmediatamente a esta tarea, sería demasiado tarde y se habría perdido una oportunidad que puede no repetirse en generaciones.

Resta, además, una inquietud que los hechos no han podido despejar todavía: ¿Subsistirá, en la hora de la verdad, en todos o en la mayoría de los países latinoamericanos, la decisión política necesaria para preservar un campo para una integración regional significativa? En este trabajo hemos supuesto que así será, pero sólo el futuro dirá si ese supuesto era válido.

³⁷Véase Chudnovsky y Porta, *op. cit.*, pp. 141 a 144.

³⁸En relación con el tema tecnológico, la acción relevante está recogida en CEPAL, 1990, *op. cit.*, capítulo IV, especialmente la sección 2, pp. 172 a 178.